



## ***Algumas estruturas de governança no interior da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo: mais inércia institucional e menos modernização política entre 2002 e 2014***

**Wilson B. Figueiredo Filho**

Academia da Força Aérea – Pirassununga – SP – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6900-805X>

### **Resumo**

Este trabalho expõe e analisa alguns resultados da pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”, guiado pela seguinte questão: as estruturas de governança reforçam a inércia institucional ou, pelo contrário, são indícios de modernização política? Partindo do pressuposto de que a função básica das estruturas é a cooperação, a hipótese poder ser expressa pela seguinte afirmação: a inércia institucional e a tendência à estabilidade presente nas relações entre atores dificultam a cooperação e a participação ao legitimar comportamentos relativamente inadequados na busca pelo desenvolvimento sustentável territorial. Porém, as dificuldades de cooperação também podem indicar um processo de modernização política. A análise dos dados e o desenvolvimento da hipótese foram feitos através de um modelo simplificado da realidade, o jogo, formado pelas interações entre atores e instituições. Mudanças na legitimidade institucional modificam os comportamentos dos atores e podem ser descritos como um processo de modernização política. Entretanto, os dados coletados indicaram que a cooperação e a participação são truncadas no âmbito das estruturas durante o período estudado (2002-2014), sugerindo que o seu funcionamento pode ser caracterizado mais pela inércia institucional e menos pela modernização política.

**Palavras chave:** Jogo Social. Instituições. Atores. Legitimidade. Desenvolvimento sustentável territorial.

**Some governance structures in the interior of Bahia, Minas Gerais and São Paulo:  
more institutional inertia and less political modernization  
between 2002 and 2014**

**Abstract**

This paper exposes and analyzes some results of the research "Territorial Governance in Brazil: institutional specificities, spatial logics and development policies", guided by the following question: do governance structures reinforce institutional inertia or, on the contrary, are they signs of political modernization? Assuming that the basic function of structures is cooperation, the hypothesis can be expressed by following statement: institutional inertia and tendency to stability present in relations between actors hinder cooperation and participation by legitimizing relatively inadequate behaviors in search for sustainable territorial development. However, cooperation difficulties may also indicate a process of political modernization. The data analysis and development of hypothesis were made through a simplified reality model, the game, formed by the interactions between actors and institutions. Changes in institutional legitimacy modify actors' behavior and can be described as a process of political modernization. However, data collected indicate that cooperation and participation are truncated within the structures during the period studied (2002-2014), suggesting that their functioning can be characterized more by institutional inertia and less by political modernization.

**Keywords:** Social Game. Institutions. Actors. Legitimacy. Territorial sustainable development.

**Algunas estructuras de gobernanza en el interior de Bahía, Minas Gerais  
y São Paulo: más inercia institucional y menos modernización política  
entre 2002 y 2014**

**Resumen**

Este artículo expone y analiza algunos resultados de la investigación "Gobernanza territorial en Brasil: especificidades institucionales, lógica espacial y políticas de desarrollo", guiados por la siguiente pregunta: ¿las estructuras de gobernanza refuerzan la inercia institucional o, por el contrario, son indicaciones de modernización política? Basado en el supuesto de que la función básica de las estructuras es la cooperación, la hipótesis puede expresarse mediante la siguiente declaración: la inercia institucional y la tendencia a la estabilidad presente en las relaciones entre los actores dificultan la cooperación y la participación al legitimar comportamientos relativamente inapropiados en la búsqueda de Desarrollo sostenible territorial. Sin embargo, las dificultades en la cooperación también pueden indicar un proceso de modernización política. El análisis de los datos y el desarrollo de la hipótesis se realizaron a través de un modelo simplificado de la realidad, el juego, formado por las interacciones entre actores e instituciones. Los cambios en la legitimidad institucional modifican el comportamiento de los actores y pueden describirse como un proceso de modernización política. Sin embargo, los datos recopilados indicaron que la cooperación y la participación se truncan en el marco de las estructuras durante el período estudiado (2002-2014), lo que sugiere que su funcionamiento puede caracterizarse más por la inercia institucional y menos por la modernización política.

**Palabras clave:** Juego. Actores. Instituciones. Legitimidad. Desarrollo sostenible territorial.

## 1 Introdução

Este trabalho é motivado pela seguinte questão: as estruturas de governança territorial reforçam a inércia institucional ou, pelo contrário, são indícios de modernização política? Quando proponho tal pergunta, me refiro às estruturas de governança identificadas pela pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”<sup>1</sup>, que teve por objetivo analisar a capacidade efetiva das estruturas de governança<sup>2</sup> na regulação e planejamento do desenvolvimento territorial nos estados de Minas Gerais, Bahia e São Paulo.

Posto o problema de pesquisa, o tema geral pode ser anunciado de maneira mais precisa. As estruturas de governança representam indícios da expansão dos processos democráticos no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável territorial. Os atores que atuam em âmbito regional ou territorial – governos, empresas, sindicatos, universidades, organizações associativas de naturezas diversas, etc. – pensam e agem para influenciar e participar dos processos de desenvolvimento, alternando cooperação e conflito.

As estruturas de governança podem ser descritas como instrumentos que facilitam a participação e a cooperação para encaminhar os conflitos. Pressupondo que a função básica das estruturas é a cooperação e que seu funcionamento pode ser descrito através de um modelo simplificado da realidade, o jogo, formado pelas interações entre atores e instituições legítimas, a hipótese para a questão proposta no parágrafo inicial pode ser expressa pela seguinte afirmação: a inércia institucional e a tendência à estabilidade presente nas relações entre atores dificultam a cooperação e a participação ao legitimar comportamentos relativamente inadequados na busca pelo desenvolvimento sustentável territorial. Porém, as dificuldades de cooperação também podem indicar um processo de modernização política, através de um crise de legitimidade e participação conforme a tipologia proposta por Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), que altera os referidos comportamentos que dificultam o desenvolvimento territorial sustentável.

Por um lado, desconfio que comportamentos legitimados pelas instituições brasileiras que, através da inércia institucional, trazem para o presente o nosso passado colonial e dificultam a cooperação. Neste caso, as estruturas de governança não representam indício de modernização política. Por outro lado, a própria existência das estruturas de governança pode indicar que está em curso um processo de modernização política.

---

<sup>1</sup> Projeto de pesquisa financiado pela FAPESP (processo 2015/25136-8) desenvolvido pelo grupo de pesquisa Estruturas de governança e desenvolvimento territorial, sob a coordenação do Prof. Dr. Élon L. Pires do Departamento de Planejamento Regional – DEPLAN – da UNESP, campus Rio Claro.

<sup>2</sup> As estruturas de governança consideradas foram as seguintes: Comitês de Bacias Hidrográficas – CBHs; Arranjos Produtivos Locais – APLs; Câmaras Setoriais – CS; e Circuitos Turísticos – CTs. A pesquisa abrangeu o período de 2002 a 2014.

Sustentam esta desconfiança alguns dados coletados pela já mencionada pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento” referentes à quantidade de organizações associativas de naturezas diversas – indício de participação espontânea – nos municípios participantes das estruturas de governança estudadas. Tais dados indicaram crescimento das organizações associativas de defesa dos direitos sociais, das religiosas e das sindicais. Elas foram donas dos maiores números e abrangeram mais municípios, mas, via de regra, não participaram das estruturas de governança durante o período abrangido pela pesquisa (2002 a 2014). As organizações associativas políticas, quando comparadas às demais, apresentaram os menores números e a menor abrangência geográfica. Por um lado, estes resultados sugerem a separação entre sociedade civil e o sistema político, comportamento legítimo legado pelo nosso passado colonial e transmitido até os dias atuais pela inércia institucional. Neste caso, as estruturas não representam indício de modernização política. Por outro lado, os mesmos resultados indicam redução da legitimidade e da participação tradicional, indício que está em curso um processo de modernização política que ainda não chegou às estruturas de governança territorial estudadas.

Além destes dados, também são expostos alguns resultados do trabalho de campo – obtidos em entrevistas e participações em algumas reuniões – que por sua vez, evidenciaram que participação e cooperação, no âmbito das estruturas estudadas, foram truncadas pela desconfiança, pelo funcionamento baseado em pessoas em postos chave, pelo imediatismo, pelas ações sem planejamento e desvinculadas das políticas públicas. Resultados que dificultam a adaptação ao novo modelo de desenvolvimento que lentamente vai ganhando legitimidade, o sustentável. Em âmbito regional, tal modelo pressupõe a cooperação e a participação para a geração de emprego e renda.

Para expor e sugerir alguma explicação sobre os resultados encontrados a partir da hipótese proposta, este artigo se divide em seis seções contando com esta introdução. Na segunda seção, faço um breve relato sobre a metodologia da pesquisa já mencionada “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”. Tal pesquisa é a fonte dos dados nos quais este trabalho se baseia. Sendo assim, é necessário esclarecer como os referidos dados foram obtidos. Na terceira seção, proponho um modelo simplificado da realidade, o jogo, para descrever as interações entre atores e instituições legítimas dentro das estruturas governança estudadas, relacionando a perda de legitimidade ao processo de modernização. Na quarta seção, exponho os dados sobre a dinâmica social dos municípios participantes das estruturas de governança territorial e estabeleço a ligação entre as novas formas de participação como indício da inércia institucional e, ao mesmo tempo, do processo de modernização. Na quinta seção, a partir de algumas informações coletadas no trabalho de campo e partindo do suposto da perda de legitimidade do modelo de desenvolvimento vigente, ilustro algumas dificuldades de participação e cooperação. Finalmente, na sexta seção, faço um apanhado geral dos resultados e os relaciono à hipótese.

## 2 Metodologia<sup>3</sup>

O objetivo da pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”, na qual este trabalho tem base, foi comparar a capacidade efetiva das estruturas de governança na regulação e planejamento das ações sobre o desenvolvimento regional nos estados da Bahia, Minas Gerais e São Paulo, entre 2002 e 2014. A primeira tarefa da referida pesquisa foi identificar as estruturas de governança territorial nos três estados, segundo dois critérios. O primeiro foi o reconhecimento das estruturas pelos respectivos poderes públicos estaduais através da consulta aos endereços eletrônicos das secretarias de governo pertinentes ao assunto, bem como a existência de documentos (atas e memorandos), uma vez que algumas estruturas anunciadas não existem de fato. O segundo foi a especialização das aglomerações de atividades produtivas, vale dizer, os mesmos produtos produzidos nos três estados. De acordo com estes critérios, o grupo de pesquisa elencou quatro Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH), dezesseis Câmaras Setoriais, sete Circuitos Turísticos (CT) e onze Arranjos Produtivos Locais (APLs), conforme mostra o quadro 1 (PIRES *et al*, 2015)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Esta seção é baseada em outros artigos que abordaram o mesmo tema de pesquisa.

<sup>4</sup> A pesquisa “Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento”, foi desenvolvida pelo grupo de pesquisa Estruturas de governança e desenvolvimento territorial, sob a coordenação do Prof. Dr. Élon L. Pires. Para economizar espaço e tornar a leitura mais fácil, utilizo a referência Pires, E. L. *et al*, 2015 para me referir ao projeto de pesquisa e Pires *et al*, 2018 para me referir ao relatório final de pesquisa, ao invés listar todos os pesquisadores envolvidos na feitura do projeto e do relatório final citados neste artigo. Os nomes dos pesquisadores estão citados nas referências bibliográficas.

Quadro 1 - Estruturas de governança escolhidas na Bahia, Minas Gerais e São Paulo

Estruturas de Governança	Nome	Número de municípios participantes	Município de referência
Comitê de Bacia Hidrográfica <sup>5</sup>	Araguari (MG)	12	Patrocínio
	Paraguaçu (BA)	16	Cruz das Almas
	Piracicaba, Capivari, Jundiá (SP)	35	Americana
	São Francisco (BA)	16	Salvador
Câmara Setorial			
Bovinacultura	Baiana	18	Feira de Santana
	Mineira	21	Juiz de Fora
	Paulista	20	S. J do Rio Preto
Café	Baiana	21	Vitória da Conquista
	Mineira	28	Belo Horizonte
	Paulista	29	Franca
Ovino-caprinocultura	Baiana	14	Paulo Afonso
	Mineira	16	Uberlândia
	Paulista	20	Araçatuba
Citricultura	Baiana	17	Barreiras
Fruticultura	Baiana	21	Juazeiro
	Mineira	24	Belo Horizonte
	Paulista	33	Sorocaba
Uva e vinho	Baiana	11	Juazeiro
	Mineira	19	Divinópolis
	Paulista	25	Campinas
Circuito Turístico			
	Costa do Cacau (BA)	07	Ilhéus
	Fruticultura Irrigada – Vale do S. Francisco (BA)	24	Juazeiro
	Serra da Mnatiqueira (MG)	09	Carmo de Minas
	Águas (SP)	08	Amparo
	Lagos (MG)	08	Uberaba
	Chapada Diamantina (MG)	20	Seabra (BA)
Frutas (SP)	10	Jundiá	
Arranjo Produtivo Local			
Calçados	Infantis de Birigui (SP)	10	Araçatuba
	Masculinos de Franca (SP)	05	Franca
	Ipirá (BA)	08	Feira de Santana
	Esportivos Nova Serrana (MG)	10	Divinópolis
Têxtil	Americana (SP)	04	Americana
	Feira de Santana (BA)	06	Feira de Santana
	Bordados de Ibintiga (SP)	01	Ibatinga
	Malhas e Confecções de Monte Sião	08	Monte Sião
Vinho	Potencial do Vinho (SP)	02	Jundiá
	Vinhos Finos Vale de São Francisco (BA)	05	Juazeiro
Fruta	Fruticultura Irrigada do Vale do São Francisco (BA)	08	Juazeiro

Fonte: Pires et al, 2015. (Dados organizados pelo autor).

<sup>5</sup> Os números apresentados referem-se aos números de municípios que participaram dos Comitês de Bacias Hidrográficas como titulares e suplentes, durante o período abrangido pela pesquisa.

A segunda tarefa, foi a coleta de dados para caracterizar a dinâmica social<sup>6</sup> dos municípios que participaram das estruturas, com o objetivo de estabelecer o perfil e a evolução das organizações associativas de naturezas diversas para captar indícios de participação espontânea. Os dados coletados foram obtidos através da Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) nos anos de 2002, 2006, 2010 e 2014 e levantaram a quantidade de organizações associativas dos seguintes tipos: patronais e empresariais (código 9411-1), nas quais os interesses dos componentes são o desenvolvimento e a prosperidade das empresas ou de ramos comerciais específicos, bem como a representação junto aos órgãos públicos, nas negociações trabalhistas e na comunicação. As câmaras de comércio e as federações industriais são exemplos desta categoria; profissionais (código 9412-0), nas quais as atividades compreendem o saber e a prática profissional, o estabelecimento e a fiscalização de normas profissionais e a representação perante órgãos da administração pública, como, por exemplo, as associações e conselhos de classe; sindicais (código 9420-1) referem-se às atividades de entidades sindicais e associações de trabalhadores que tenham por objetivo a defesa dos interesses trabalhistas. Central sindical, confederação sindical e sindicatos de trabalhadores são alguns exemplos; de defesa dos direitos sociais (código 9430-8)<sup>7</sup> são aquelas que defendem interesses de caráter social, ideias e causas de grupos especiais perante a opinião pública que podem resultar em benefícios para a sociedade em geral, tais como defesa dos direitos humanos, do meio ambiente, de minorias étnicas; religiosas (código 9491-0) desenvolvem atividades de catequese, celebração, organização de cultos e cerimônias fúnebres. Arquidioceses, casas de oração, centros espíritas, casas maçônicas e conventos são alguns exemplos; políticas (código 9492-8) são aquelas que têm por finalidade influenciar as decisões de órgãos públicos, ajudar a eleger seus membros, disseminar informações e arrecadar fundos. As organizações juvenis associadas a um partido político, são exemplos destas atividades; ligadas à cultura e à arte (código 9496-4)<sup>8</sup> tais como clubes literários, de cinema, fotografia, associações carnavalescas, de colecionadores, musicais, etc.; não especificadas anteriormente (código 9499-5) são aquelas organizações que defendem objetivos públicos ou particulares não relacionados nas classes anteriores. As associações de pais e mestres e os clubes estudantis são exemplos desta categoria (fonte: <https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae>).

O trabalho de campo consistiu em entrevistas abertas e na participação em algumas reuniões das diversas estruturas de governança estudadas para identificar os atores participantes e suas estratégias. No entanto, dificuldades de logística bem como problemas pessoais de alguns pesquisadores impediram a tarefa de conhecer e caracterizar o processo decisório dentro das estruturas de governança escolhidas (PIRES *et al*, 2018).

---

<sup>6</sup> Além da dinâmica social, o grupo de pesquisa também caracterizou a dinâmica econômica (PIB, PIB per *capita*, Valor Adicionado, trabalhadores ocupados, número e tamanho dos estabelecimentos) e a dinâmica política (a relação entre a estrutura dos gastos públicos e os partidos e coligações políticas nos poderes executivos estaduais e municipais) dos municípios participantes das estruturas de governança escolhidas (PIRES *et al*, 2015).

<sup>7</sup> Esta categoria foi criada em 2006.

<sup>8</sup> Esta categoria foi criada em 2006.

### 3 Os conceitos básicos utilizados para a interpretação dos resultados: jogo, atores e instituições

Por suposto, o objetivo básico das estruturas de governança é a cooperação e seu funcionamento pode ser descrito através de um modelo simplificado da realidade, o jogo, isto é, as interações entre atores e instituições. De acordo com Crozier e Friedberg (1990), o jogo é um modelo artificial que ajuda a explicar o cooperação e a interdependência de atores que perseguem interesses contraditórios de maneira a não deixar que os atores na busca de seus interesses ponham em perigo os resultados do jogo coletivo.

Para Matus (1996), só é ator o indivíduo ou grupo que tem o controle de recursos escassos (políticos, econômicos, organizacionais ou intelectuais) e a capacidade de usá-los para implantar um projeto de governo. Pensam e agem levando em consideração seus interesses e as reações dos demais atores e, portanto, são estratégicos.

Os atores são capazes de calcular, manipular e inventar em função das circunstâncias e dos movimentos dos demais atores para aproveitar oportunidades (DUBAR, 2004). Para Crozier e Friedberg (1990), são relativamente autônomos, com algum grau de liberdade por menos poderosos que sejam, com recursos e capacidades para resolver os problemas da ação coletiva. Entretanto, as soluções para tais problemas são contingentes, arbitrárias e restritivas pois os atores que as criaram o fizeram a partir de comportamentos divergentes e contraditórios ao mesmo tempo em que organizavam os campos da ação social.

Outra característica destacada por Pozzi (1984), que utiliza os jogos de guerra para explicar o funcionamento da sociedade prussiana, é a impossibilidade de derrotar totalmente o outro. Crozier e Friedberg (1990) compartilham da mesma ideia, ressaltando que qualquer ator conserva uma margem, mesma que mínima, de liberdade.

Para Douglas (1998), a relação entre atores pode ser descrita como um diálogo de surdos. Cada ator recorre às instituições legítimas para justificar seus interesses e comportamentos. Analisam os problemas que surgem das relações entre atores a partir de diferentes lógicas e critérios. Assim, uma ONG dedicada à defesa do meio ambiente e um empresário recorrem a diferentes argumentos técnicos, políticos e econômicos legitimados pelas instituições para justificar os respectivos interesses e comportamentos sem concordar com o outro.

A característica básica do jogo é a incerteza que decorre das diferenças de interesses, de poder e da capacidade dos atores em utilizar os recursos disponíveis. Portanto, alternam cooperação e conflito através de inúmeros acordos formais e informais que são constantemente revistos, renegociados ou revogados. Formam uma hierarquia flexível nos quais os mais poderosos estabelecem parâmetros gerais para a decisão e a ação dos demais. Assim, alguns resultados são mais prováveis que outros, pois as instituições não estabelecem condições de igualdade entre os atores (FIGUEIREDO FILHO, 2012).

As instituições são as regras do jogo. Formais (constituições, leis e normas jurídicas, por exemplo) e informais (costumes, tabus e normas de conduta, por exemplo) formatam as interações entre atores ao determinar comportamentos legítimos. Entretanto, não estabelecem condições de igualdade entre eles porque

são historicamente cumulativas e têm efeitos duráveis ao longo do tempo. Mas não são imutáveis. Mudam em função da perda ou do ganho de legitimidade (FIGUEIREDO FILHO, 2012, 2015).

As instituições são convenções que surgem quando há um interesse comum em uma regra que assegure a coordenação para que todos façam o que a regra determina. No início são convenções frágeis que se fundamentam na natureza e na razão. Conforme acumulam informação tornam-se mais legítimas e serão capazes de fornecer “[...] um conjunto de analogias por meio das quais se poderá explorar o mundo e com as quais se justificará a naturalidade e a razoabilidade dos papéis instituídos [...]” (DOUGLAS, 1998, p. 116).

Geralmente, tudo que está institucionalizado se baseia em normas e valores legítimos. Por este motivo, o crime, a corrupção e outros problemas sociais são estáveis e difíceis de combater

porque são institucionalizados, isto é, envolvem redes interpessoais complexas, organizadas, de expectativas, comunicações, interesses e crenças encerradas na mesma matriz sócio cultural que encerra as estruturas legitimadas (BUCKLEY, 1971, p. 233).

Entretanto, legitimidade não significa rigidez. Ao mesmo tempo que demandam estabilidade nas relações interpessoais e naquelas hierarquizadas, os componentes que formam uma sociedade também demandam flexibilidade daquelas relações para adaptação às mudanças e a consequente reorganização institucional (BUCKLEY, 1971).

As instituições, enquanto legítimas, funcionam como ligações entre o presente e o passado e, neste caso, são fatores de inércia social pois, de acordo com David (2005), a história importa, isto é, os resultados de eventos passados são duráveis ao longo do tempo. No mesmo sentido, Veblen (1987) diz que as instituições refletem o passado e legitimam comportamentos relativamente inadequados no presente.

Quando definidas pelo institucionalismo sociológico são guias para interpretar o mundo e o comportamento dos outros atores e sua mudança ocorre em função da legitimidade e é delimitada pelas instituições vigentes (HALL; TAYLOR, 2003).

### *Modernização e mudança institucional*

Tal mudança pode ser descrita como um processo de modernização política, através de uma crise de legitimidade e participação, que são culturais e dizem respeito à legitimidade de leis e governos, à relação entre cidadãos e as leis, bem como da convivência entre os vários grupos econômicos, sociais, políticos, étnicos e religiosos (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986). Os autores em questão utilizam o termo modernização para descrever o processo de mudanças econômicas, políticas e sociais que nasceu na Europa Ocidental e que foi exportado ou copiado por diversos países ao redor do mundo. Contudo, em outras partes, este processo teve e tem dinâmicas diferentes, fruto das condições locais diversas das europeias. Eisenstadt (1969) diz que modernização é o processo de mudanças econômicas, políticas e sociais que ocorreram na Europa Ocidental e nos EUA, levando a novos

padrões de comportamento. Nas sociedades oligárquicas coloniais latino-americanas, tal processo gerou estruturas modernas fragmentadas.

Porém, estas não são as únicas definições do termo modernização. Por exemplo, para Schwartzman (1991), modernização era o termo utilizado para indicar a transição dos países subdesenvolvidos para desenvolvidos que perdeu o atrativo quando ficou claro que os países mais atrasados não percorreriam a mesma estrada dos países desenvolvidos. Enquanto Faoro (1992) entende que a modernização é um processo voluntarista dirigido por um grupo condutor guiado pela ideologia ou pela coação que privilegia setores dominantes do qual o povo não participa, padece. O autor em questão ressalta que o Brasil é caracterizado pela modernização e não pela modernidade. Esta última faz referência a um processo de desenvolvimento que modifica toda a sociedade “revitalizando e removendo seus papéis sociais” (1992, p. 8).

Conforme a distinção proposta por Faoro (1992), é possível postular que a sociedade civil atuante é ingrediente da modernidade ao estabelecer freios à modernização. Vieira (1996) relaciona sociedade civil à modernidade, na medida em que os mecanismos de mercado e o poder político administrativo do Estado são incapazes de, por si só, alcançar a solidariedade, a justiça social e a autonomia dos cidadãos. É na sociedade civil “[...] o lugar onde se desenvolve os processos de deslegitimidade e de relegitimação [...]” (BOBBIO, 1987, p. 37) que caracterizam as crises de legitimidade e participação dos processos que modificam e revitalizam a sociedade e ampliam “[...] o âmbito das opções sociais e políticas para o maior número de pessoas [...]” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986, p. 776).

Neste sentido, a proposta de Faoro (1992) é a mais adequada para este trabalho. A modernidade é demanda que nasce da sociedade e que altera seu funcionamento, deslegitimando ou legitimando instituições e, por conseguinte, comportamentos. Assim, é possível postular que há uma mudança de legitimidade das instituições que regulavam a busca pelo desenvolvimento. Lentamente, a forte presença do Estado, a industrialização em massa e a pouca preocupação com as consequências ambientais e sociais do processo perdem legitimidade. O desenvolvimento ganha o adjetivo sustentável para indicar a crescente participação, a busca pela equidade e a preocupação com as consequências ambientais. Mudança influenciada pela passagem de uma economia internacional para uma economia global marcada pelas “conexões entre economias regionais afastadas, ligadas entre elas por intercâmbios complexos feitos de competição e de colaboração” (BENKO, 2001, p. 7).

Tais intercâmbios são seletivos, isto é, elegem determinadas regiões em detrimento de outras. Benko e Pecqueur (2001) criam o termo “glocalização” para descrever as conexões e relações entre a economia global e as economias regionais através de fatores econômicos, sociais e culturais. Neste caso, as especificidades dos territórios locais são importantes para a inserção nos fluxos globais de inovação, investimentos, produção e consumo. Este é um dos motivos para delegar “às coletividades territoriais” (BENKO, 2001, p. 09) as políticas de organização do território. Para Müller (2001), as regiões assumem crescentes responsabilidades no que diz respeito ao desenvolvimento e passam a competir entre si para atrair aqueles fluxos.

A criação de recursos territoriais específicos tende a atrair aqueles fluxos globais por fatores que vão além do custo da mão de obra, das taxas de juros e da existência de infraestrutura. Mas, a criação deste tipo de recurso depende da densidade das relações entre os atores territoriais (BENKO E PECQUEUR, 2001). Para Pecqueur (2006), a criação de recursos territoriais específicos acontece a partir da ação voluntária dos atores que atuam em escala local ou regional. Permitem uma vantagem econômica que não pode ser apropriada por outras escalas territoriais. Nestes termos, o desenvolvimento territorial pode ser definido como o “processo de mobilização dos atores” (p. 12) que, por sua vez, demandam mecanismos de cooperação, tais como as estruturas de governança.

Neste caso, de acordo com Torre (2010), a governança chama atenção para os territórios como “lugares de projetos coletivos” (p. 111) e contribui para a implantação de propostas de desenvolvimento territorial através da governança territorial como mecanismo de coordenação, dada a variedade e a complexidade dos interesses envolvidos naquele processo, o que não implica na ausência do conflito. Para Dallabrida (2011), a governança territorial diz respeito aos empreendimentos coletivos que anunciam as iniciativas de uma coletividade organizada territorialmente a partir da cooperação dos atores sociais.

A criação de recursos específicos através da cooperação é trabalho complicado que demanda esforços coordenados. Os atores, enquanto fazem este trabalho, criam ordens locais, nas quais os mais poderosos situam os parâmetros genéricos para a decisão e a ação (FLIGSTEIN, 2007), formatando um território que pode ser descrito, conforme Souza (2003), como um campo de forças nos quais as relações de poder entre os atores estão delimitadas espacialmente.

O jogo nas estruturas de governança territorial identificadas pelo grupo de pesquisa deveria favorecer a participação e a cooperação ao incentivar a construção de acordos “e na medida em que tais acordos fossem cumpridos haveria um aumento de legitimidade que facilitaria a construção de novos acordos” (FIGUEIREDO FILHO, 2019, p. 363) que, por sua vez, adensaria os laços sociais, permitindo um desenvolvimento sustentável territorial mais adequado às aspirações sociais, bem como a geração de emprego e renda. No entanto, não foi isso que os resultados evidenciam.

#### 4 A dinâmica social<sup>9</sup>

De maneira geral, os resultados da dinâmica social indicaram que os municípios participantes dos 04 Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH) estudados apresentaram crescimento das organizações associativas, predominando as de defesa dos direitos sociais, seguidas pelas religiosas e pelas sindicais. A exceção foram os municípios participantes do CBH Paraguaçu (BA), nos quais as religiosas lideraram seguidas pelas de defesa dos direitos sociais e pelas sindicais (PIRES *et al*, 2018).

Dos conjuntos de municípios participantes das 16 Câmaras Setoriais (CS) estudadas, 15 apresentaram crescimento das organizações associativas, enquanto que os municípios participantes da CS do Café (SP) apresentaram queda. As

---

<sup>9</sup> Transcrever todos os dados coletados ultrapassaria os limites deste artigo. Por este motivo, apresento os resultados sobre a dinâmica social de maneira agregada.

organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram em 10 e as religiosas em 06 CS.

Dos conjuntos de municípios participantes dos 07 Circuitos Turísticos (CT), 06 apresentaram crescimento do número de organizações associativas, enquanto aqueles que participaram do CT das Águas (SP) apresentaram queda. As organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram em 04, as religiosas lideraram em 02 e as sindicais lideraram em 01 CT.

Dos conjuntos de municípios participantes dos 11 Arranjos Produtivos Locais (APLs) estudados, 10 apresentaram crescimento do número de organizações associativas e 01 apresentou queda, o APL de Calçados de Franca (SP). As organizações associativas de defesa dos direitos sociais lideraram em 06 APLs e as religiosas em 05.

Resumidamente, os dados coletados indicaram que o número das organizações associativas aumentou durante o período estudado (2002-2014) e que a participação aconteceu, principalmente, através das organizações associativas de defesa dos direitos sociais, das religiosas e das sindicais, donas dos maiores números e da maior abrangência geográfica. As organizações patronais e as profissionais apresentaram números menores em comparação com aquelas citadas acima, mas, em São Paulo e Minas Gerais, abrangeram mais municípios do que na Bahia. Já as organizações associativas políticas foram poucas e, via de regra, se localizaram em poucas cidades, geralmente naquelas com maior peso econômico.

#### *Os dados da dinâmica social interpretados como indícios de inércia institucional*

Durante o período estudado, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, as religiosas e as sindicais apresentaram maiores números e maior abrangência geográfica do que as organizações associativas políticas, sugerindo separação entre a política e a vida social, fruto da persistência da herança colonial que chega até nós pela inércia institucional, transmitida até os dias atuais pelas instituições legítimas que funcionam como ligação entre o passado e o presente. Douglas (1998), David (2005) e Taylor; Hall (2003) sugerem que as instituições legítimas acumulam informações e têm a capacidade de transmiti-las ao longo de tempo. Para Veblen (1987) as instituições “são hábitos mentais herdados do passado” (p. 88) e por este motivo não estão completamente de acordo com as situações postas pelo presente. “As instituições [...] são, portanto, um elemento conservador; e esse é um fator de inércia social, de inércia psicológica, de conservantismo” (p. 88).

Martone (2007) descreve as instituições como herança cultural da sociedade transmitidas pela inércia institucional que podem travar a sociedade em determinado caminho, já que elas não têm a propriedade da autocorreção. Por sua vez, Crozier e Friedberg (1990) sustentam que as regras do jogo resultam de relações de força e barganha anteriores. Portanto não são neutras e, por este motivo, beneficiam certos atores em detrimento de outros. Também não são indiscutíveis, uma vez que os atores postos em situação de desvantagem pelas regras tentarão modificar as relações de poder institucionalizadas.

De tal modo que, mesmo legítimas, as instituições podem mudar. De acordo com Buckley (1971), ao mesmo tempo que demandam estabilidade nas relações

interpessoais e naquelas hierarquizadas, os componentes que formam uma sociedade também demandam flexibilidade daquelas relações para adaptação às mudanças e a consequente reorganização institucional, sugerindo que sucesso de uma sociedade consiste em manter sua viabilidade ao longo do tempo através da mudança ou criação de estruturas sociais que permitam sua adaptação às novas situações. “O modelo sócio-cultural é elaborador e modificador de estruturas [...] que mudam continuamente suas estruturas como adaptações às condições internas ou externas” (p. 37) através do acúmulo, da produção e da circulação de informações que permitem o aprendizado e a adaptação às novas circunstâncias através das trocas daquelas informações. Algumas destas trocas se repetem e, portanto, são esperadas. “Neste caso são estruturas de inter-relações relativamente estáveis que se repetem que compreendem organizações e instituições. São estas relações que conferem à sociedade certo grau de totalidade [...]” (p. 72). Outras irão detonar um processo de reforma ou à mudança das instituições e organizações.

A inércia institucional pode ser definida por aquelas trocas que se repetem, esperadas e estáveis. Neste caso, as trocas de informação que regem as relações entre a vida social e o Estado brasileiro não são caracterizadas, conforme Cardoso (1993), pelo paradigma anglo saxão de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado (autor em questão fala em poder) que nunca vigorou nos países dependentes. Aqui o Estado veio antes da nação e da sociedade civil. “[...] a nação foi se constituindo pela imposição de algum setor dominante de classe que, utilizando o aparelho de estado, incorporou mercados e impôs lealdades” (p. 117).

Nessa perspectiva, a política representa uma classe artificial porque não surge da defesa de interesses e ideias nascidos dos diversos segmentos sociais, mas da defesa e conservação de seus próprios interesses e, neste caso, as conveniências particulares predominam sobre os interesses coletivos (HOLANDA, 1995).

Mesmo após a independência, a os interesses particulares preponderam sobre os da coletividade. Para Fernandes (2005), o processo de independência foi uma revolução social com dois lados. O primeiro, o revolucionário, dado pela conquista da autonomia de uma sociedade nacional. O segundo, o conservador, dado pela ausência de condições morais e materiais suficientes e necessários para a construção de uma nação. Durante tal processo, o estatuto colonial foi superado jurídica e politicamente, mas seu fundamento material, social e moral, não. “A correlação do novo com o velho” (FERNANDES, 2005, p. 66) produziu uma revolução dentro da ordem, influenciou a organização do Estado nacional e o colocou antes da nação. Neste sentido, Holanda (1995) pergunta “como esperar transformações profundas de um país onde eram mantidos os fundamentos tradicionais da situação que se pretendia ultrapassar?” (p. 78). Ribeiro (1995) também enfatiza a convivência entre contrários e as influências duradouras do período colonial, destacando a escravidão que, mesmo abolida, condicionou a classe senhorial a tomar o povo como mera força de trabalho.

O liberalismo restrito e desvirtuado pelo patrimonialismo foi a “força cultural viva da revolução nacional brasileira” (FERNANDES, 2005, p. 57) que transformou o setor dominante - a classe senhorial - em sociedade civil, na qual o cidadão era o elemento senhorial “que queria disfrutar da liberdade, da igualdade e da fraternidade de interesses inerentes ao seu status social” (p. 53). Assim, sociedade civil e o estamento senhorial eram a mesma coisa e a ordem legal perdia sua eficácia

“onde ou quando colidisse com os interesses dos estamentos senhoriais [...]” (p. 64).

Para Freyre (2003), a predominância do Estado sobre a sociedade civil tem relação com o caráter privado da colonização. Baseada na família patriarcal e feita longe das vistas das autoridades administrativas e políticas portuguesas, deixa como legado a oligarquia e o nepotismo. Foi a sociedade patriarcal e seus valores que construíram o Estado e, sendo assim, os interesses privados e os interesses do Estado eram os mesmos. Bresser Pereira (2015), com um argumento semelhante, sustenta que o próprio exercício da violência era privado. Por sua vez, Ribeiro (1995) destaca o “[...] caráter anárquico, selvagem e socialmente irresponsável da expansão dos núcleos brasileiros [...]” (p. 245) que dificulta a criação de uma cidadania livre e condiciona as mudanças sociais e de governos aos interesses da classe dominante.

São as informações produzidas e trocadas desde os tempos coloniais que se acumularam nas instituições e, na medida em que foram ganhando legitimidade, forneceram modelos cognitivos que funcionam até os dias atuais como parâmetros para pensar e agir. O pequeno número de organizações associativas políticas captado pela pesquisa é indício da inércia institucional. Elas não são canais adequados para dar vazão às demandas da sociedade civil porque representam interesses privados em detrimento dos públicos junto ao Estado.

#### *Os dados da dinâmica social interpretados como indícios de modernização política*

Entretanto, os dados sobre a dinâmica social também podem ser interpretados como indícios de modernização política, através da perda de legitimidade do sistema político (Estado mais partidos). Dada sua ineficácia decisória, os atores procuram canais alternativos para escoar suas demandas, levando à instabilidade e ao questionamento das instituições, o que pode ser descrito como uma crise de legitimidade. Crise que acontece na sociedade civil, lugar no qual os processos de legitimação ou deslegitimação acontecem (BOBBIO, 1987).

As crises de legitimidade podem ser descritas como um processo de aprendizagem coletivo nos quais os atores inventam novos jogos que modificam métodos, problemas e resultados da ação coletiva, impondo determinadas racionalidades e instrumentos de ação e eliminando outros (CROZIER e FRIEDBERG, 1990), envolvem, portanto, mudança institucional, um processo penoso que altera os hábitos mentais (VEBLEN, 1987). Tais crises são culturais porque levam ao questionamento das instituições que regem as relações e a convivência dos vários grupos sociais, das leis e sistemas políticos (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

De maneira geral, a legitimidade do sistema político (Estado mais partidos) é função do consenso que garante a sujeição sem a utilização da força, de modo a transformá-la em adesão. Quanto mais a concordância é manifestada livremente maior a legitimidade do sistema que, por sua vez, é função da eficácia decisória. Se o sistema responde eficazmente às demandas sociais que lhe são dirigidas, animando mais atores a recorrer ao sistema político, maior sua a legitimidade e a estabilidade. Se o sistema não responde eficazmente, os atores procuram canais alternativos para escoar suas demandas, o que leva à instabilidade e à perda de

legitimidade. Neste caso, a participação não é disciplinada pelos mecanismos institucionais (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

De maneira geral, as organizações associativas exemplificam os mais variados interesses sociais que o Estado, de alguma maneira, deve mediar. De acordo com Bobbio (1987), os partidos políticos que deveriam ter um pé na sociedade civil e outro no Estado para funcionar como canais entre eles, pelos dados coletados, parecem não cumprir este papel. A palidez dos números das organizações associativas políticas quando comparadas com os demais sugere a separação entre a política e a vida social e indiferença aos partidos como canais de comunicação entre a sociedade civil e o sistema político. São canais ineficientes para responder às demandas sociais e, por este motivo, pouco legítimos

Para Diniz (1999), o corporativismo e a centralização política e burocrática do Estado brasileiro levam à ingerência sobre os vários segmentos sociais, às decisões centralizadas e à fragilidade da capacidade de implantação de políticas públicas, tornando-o refém de uma forte pressão clientelística. Situação que esvazia as funções dos partidos políticos e os tornam parcialmente inoperantes como canais “de acesso dos grupos organizados à esfera política” (p. 19). Tal cenário compromete a coerência e continuidade das políticas públicas e contribui para a proliferação de novas formas de participação em uma estrutura social cada vez mais diferenciada que “[...] aprofundou as tensões ligados ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado de interesses, por meio da qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente [...]” (p. 35).

Nestes processos, a sociedade civil, por meio da participação, impõe freios aos governantes, limitando seu poder ou os obrigando a negociar. Santos (2004) explica as diferenças de desenvolvimento entre o sul e o norte italianos a partir desta premissa. A formação das “cidades-repúblicas”, no norte da Itália, impõe limites aos governantes através da participação. Em contrapartida, o sul italiano é caracterizado “pela lógica da exploração colonial” (p. 149), na qual os governantes não encontram limites dados pela participação de outros atores.

A ideia geral da sociedade civil funcionando como freio ao Estado e aos caprichos dos governos via participação também pode ser encontrada em Avritzer (2012), que afirma que a formação da sociedade civil brasileira foi uma reação ao autoritarismo que ocorreu de três maneiras. A primeira se manifestou no rápido processo de urbanização no qual os mais pobres chegavam às grandes capitais que tinham pouca ou nenhuma infraestrutura urbana para fornecer serviços públicos na quantidade e qualidade adequadas. A segunda foi a reação das associações profissionais aos planos tecnocráticos de desenvolvimento e modernização urbana e econômica que eram impostos de cima para. A terceira se consistiu na demanda por transparência e regras mais claras nos procedimentos políticos e civis que levaram à oposição amplos setores da classe média.

A Constituição de 1988 contribui para a reação ao autoritarismo ao enfatizar a participação via iniciativas populares relativas às políticas públicas de saúde, reforma urbana, meio ambiente e assistência social. Ainda assim, a sociedade civil brasileira é marcada pela dicotomia entre autonomia e dependência em relação ao Estado (AVRITZER, 2012).

Talvez seja este o motivo que ajude a explicar a participação via organizações associativas religiosas captada pela pesquisa. Para Avritzer (2012), tais organizações

são fortes na reivindicação de serviços públicos e seus membros mais estáveis, enquanto que a participação através das organizações da sociedade civil ligadas a partidos decorre da presença do partido no poder executivo.

## 5 Alguns resultados gerais do trabalho de campo

O trabalho de campo<sup>10</sup> indicou que as estruturas de governança foram caracterizadas pela cooperação e participação truncadas que resultaram em acordos parciais, provisórios e incompletos. Em muitos casos, houve descontinuidade de ações que, por sua vez, agravaram o descrédito dos atores participantes. Também merece destaque a ausência de maiores preocupações com a articulação das ações tomadas no âmbito das estruturas com as políticas setoriais e com os demais atores operantes em diferentes escalas territoriais. Exceto pelos CBHs, as demais estruturas se caracterizaram pela governança estatal-privada ou privada-estatal com participação restrita e ênfase nos interesses de curto prazo e na, grande maioria das vezes, particulares (PIRES *et al*, 2018).

Por exemplo, os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), quando comparados às demais estruturas, foram os mais democráticos, mas, mesmo assim, apresentaram problemas de participação e cooperação. Por exemplo, o trabalho de campo constatou que a bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) abrangia 68 municípios, mas no período abordado pela pesquisa participaram efetivamente 19 municípios titulares e 16 suplentes. A Bacia Hidrográfica do Rio Araguari (MG) compreendia 20 municípios, sendo que 09 participaram como titulares deste Comitê e 03 como suplentes. Na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguaçu (BA), de um total de 86 municípios, 8 participaram como titulares e 8 suplentes, enquanto na Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (BA), de um total de 507 municípios, participaram 08 como titulares e 08 como suplentes (PIRES *et al*, 2018).

A participação foi tripartite (atores ligados ao setor público, ao setor privado e à sociedade civil) em todos os comitês estudados. O único comitê que apresentou uma participação paritária dos três segmentos foi o Paraguaçu (BA). O CBH Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) apresentou a maior participação dos atores ligados ao Estado (68%), enquanto que a menor esteve no CBH-São Francisco (32%). A maior participação das organizações patronais do setor privado se deu no CBH-São Francisco (39%) e a menor no CBH-PCJ (17%). A participação das organizações laborais e da sociedade civil não patronal foi maior no CBH-Paraguaçu (33%), seguida pelo CBH-São Francisco (29%) e pelo CBH-PCJ (17%) (PIRES *et al*, 2018).

O trabalho de campo também forneceu indícios de que CBHs estudados não exerceram de maneira ampla suas funções previstas em lei e, muitas vezes, interesses privados de alguns atores se sobrepujaram aos interesse da maioria, especialmente os econômicos. Além disso, a falta de capacitação e de engajamento dos participantes contribuíram para o funcionamento parcial dos comitês e para a baixa efetividade da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). O funcionamento dos CBHs estudados dependeu fortemente da ação e

<sup>10</sup> O trabalho de campo consistiu em entrevistas abertas e na participação em algumas reuniões das estruturas de governança estudadas, conforme o informado na seção 2.

vontade de pessoas em postos chave, o que comprometeu a participação e indicou a baixa legitimidade das regras que os regeram. Finalmente, vale destacar que os conflitos que surgiram em relação ao uso da água não foram resolvidos pois não havia mecanismos para encaminhar as divergências de opiniões e interesses, o que favoreceu os atores mais poderosos e serviu como desincentivo à participação (PIRES *et al*, 2018).

Já as Câmaras Setoriais (CSs) tiveram por objetivo organizar as demandas de pequenos e médios produtores, empresários ligados à agricultura e as agroindústrias. As mais atuantes foram as paulistas e as mineiras. As baianas foram inoperantes porque os atores estiveram desorganizados, não tiveram incentivos dos governos estadual e municipal e porque foi pequena a participação dos atores estatais ligados à assistência técnica. Fatores que contribuíram para a descrença e o esvaziamento das Câmaras Setoriais no estado. Em São Paulo, a participação estatal foi mais forte para atender à demanda por assistência técnica dos produtores. Mas, a participação dos atores patronais variou muito em função da localização das reuniões. As Câmaras Setoriais paulistas e mineiras do Café, da Fruticultura, da Uva e Vinho foram as mais atuantes (PIRES *et al*, 2018).

No que diz respeito às Câmaras Setoriais do Café, não houve durante o período da pesquisa, nos três estados, associação, federação ou sindicato nacional atuando diretamente nas câmaras e cada ator local agiu da maneira que conjecturou mais conveniente, dependendo do nível de organização do setor e da atuação favorável da administração pública. Em São Paulo e Minas Gerais, a participação foi majoritariamente das organizações estatais e patronais, configurando uma governança estatal-privada. De maneira geral, a participação das prefeituras municipais foi muito pequena. (PIRES *et al*, 2018).

Em contraposição, Câmaras Setoriais da Carne Bovina estiveram desmobilizadas em São Paulo (sua última reunião foi em 2013). A mineira só fez 12 reuniões entre 2005 e 2017. Indício de que os atores participantes desta CS não tiveram estratégias para aproveitar as possibilidades de crescimento e desenvolvimento econômico propiciadas pela cadeia produtiva da carne (PIRES *et al*, 2018).

Por sua vez, os Circuitos Turísticos (CTs) distinguiram um conjunto de municípios através de um produto típico, de atrativos naturais ou culturais que permitiram estabelecer roteiros turísticos abrangendo um ou mais deles. Foram eles que, juntamente com os Conselhos Turísticos, representaram a unidade territorial para o planejamento do turismo. O trabalho de campo evidenciou a articulação dos Circuitos Turísticos com os Conselhos Estaduais de Turismo que assumiram diferentes denominações. Em São Paulo, eram os Conselhos de Turismo Regional; na Bahia, as Câmaras Temáticas das Zonas Turísticas; em Minas Gerais, os Conselhos Turísticos. Qualquer que seja a denominação, estes Conselhos revelaram-se como instâncias mais amplas da governança territorial, tornando os CTs em seus operadores práticos (PIRES *et al*, 2018).

Quanto à participação, a predominância foi dos atores estatais e patronais. As demais organizações da sociedade civil participaram pouco. Sendo assim, a governança foi classificada como pública-tripartite, mas com supremacia do setor privado, já que as organizações patronais deste setor representaram 46% dos participantes em São Paulo, 53% em Minas Gerais e 39% na Bahia (PIRES *et al*, 2018).

Outro achado do trabalho de campo foi a falta de clareza jurídica e institucional da definição de Circuito Turístico e de seu processo de formação em São Paulo e na Bahia. Nestes estados, durante o período abrangido pela pesquisa, os critérios de concepção e de entrada em um circuito foram controlados por empresas privadas. Em Minas, pelo contrário, os CT foram formados por municípios cultural, social e economicamente afins, que organizaram a atividade turística de maneira descentralizada e com participação mais ampla (PIRES *et al*, 2018).

Mesmo assim, de maneira geral, a governança no âmbito dos CTs foi débil, prevalecendo o imediatismo e as ações feitas sem planejamento e desconectadas das políticas públicas, além da desconsideração dos interesses das sociedades locais e do aproveitamento parcial das potencialidades naturais e culturais. (PIRES *et al*, 2018).

Nos APLs estudados, o trabalho de campo indicou que a participação aconteceu através dos atores privados, especialmente os patronais, apoiados pelos atores estatais, caracterizando a governança como privada-estatal. No entanto, a desconfiança e o desânimo tornaram a cooperação frágil e pouco difundida. Contribuíram para este quadro a falta de transparência e as dificuldades dos governos municipais em estimular a cooperação pela falta de recursos financeiros e humanos. Muitas vezes, a própria atuação do governo municipal sofreu com o clientelismo e a descontinuidade, como foi o caso dos APLs do setor têxtil nos três estados (PIRES *et al*, 2018).

Além disso, durante o período estudado, não houve planejamento de ações de longo prazo visando aproveitar as potencialidades ou especificidades territoriais por criar ou existentes nos territórios dos APLs. As ações dos atores foram pontuais e desconexas das políticas públicas de desenvolvimento regional. O caso mais extremo neste sentido foi o dos APLs baianos: o trabalho de campo revelou o desgaste da sigla no estado pelas várias tentativas de implantá-los sem maiores considerações técnicas e políticas, nas quais predominaram os objetivos políticos e eleitorais de curto prazo. O principal motivo foi a desconfiança entre os atores participantes. Por estes motivos, os APLs não funcionaram na Bahia. Em São Paulo e Minas Gerais os APLs estiveram desarticulados (PIRES *et al*, 2018).

As dificuldades de participação e cooperação encontradas pelo trabalho de campo evidenciaram comportamentos legítimos, nascidos no período colonial e transmitidos até os dias atuais pelas instituições. A participação restrita, a desconfiança, o imediatismo das ações, a ignorância da lei e o predomínio dos interesses particulares foram as influências que marcaram o jogo que aconteceu nas estruturas de governança durante o período estudado. Tais influências sugerem que a interpretação da dinâmica social a partir da inércia social é pertinente. Neste caso, o funcionamento das estruturas não se traduziu em maior densidade das relações entre atores e contribuiu muito pouco para construir ou aproveitar as competências regionais e para o processo de desenvolvimento sustentável territorial.

## 6 Conclusão

O crescimento do número das organizações associativas no período abrangido pela pesquisa, especialmente as de defesa dos direitos sociais, das religiosas e das sindicais, indica que a participação espontânea acontece, principalmente, a partir delas. Em comparação, as organizações associativas políticas são poucas e abrangem menos municípios e, via de regra, se localizam nos maiores.

No confronto com a hipótese proposta, os resultados fornecidos pela dinâmica social podem ser classificados como dicotômicos. Por um lado, sugerem a ampliação da participação e a queda da legitimidade da política tradicional, indício de um processo de modernização política conforme tipologia proposta por Bobbio, Matteuci, Pasquino (1986).

Por outro lado, estes dados também sugerem a ampliação da separação entre sociedade civil e sistema político, um comportamento legítimo herdado do passado colonial que chega aos dias atuais através da inércia institucional. Nesta lógica, o crescimento das organizações associativas de defesa dos direitos sociais, das religiosas e das sindicais pode ser interpretado como indício da desconfiança da sociedade civil em relação ao sistema político. Talvez as organizações políticas sejam tão poucas porque não servem como canal entre as demandas da sociedade civil e o Estado. Em todo caso, as organizações associativas de defesa dos direitos sociais, as religiosas e as sindicais, donas dos maiores números e da maior abrangência geográfica participam muito pouco das estruturas de governança estudadas.

Os resultados do trabalho de campo indicam que a participação e a cooperação foram restritas e truncadas. De maneira geral, o personalismo, a ausência de mecanismos de resolução de conflitos, a falta de confiança, o imediatismo das ações e a ignorância das responsabilidades legais são comportamentos legítimos que remetem ao nosso passado colonial caracterizado pelos interesses privados sobrepostos aos interesses gerais da sociedade, pelo Estado antes da nação e pela irresponsabilidade social. Há indícios suficientes para sustentar que as estruturas de governança funcionam de maneira precária durante o período estudado. Neste caso não representam um processo de modernização política, conforme a proposta de Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986). Também não favorecem a criação de recursos territoriais específicos que podem ajudar o processo de desenvolvimento territorial.

O jogo que se desenvolve nas estruturas de governança estudadas durante o período da pesquisa (2002 – 2014) é caracterizado pela inércia institucional e pelo predomínio dos atores mais poderosos. Ele está longe de favorecer a cooperação e de incentivar a construção de acordos que tornam mais densas as relações sociais de maneira a facilitar o desenvolvimento sustentável territorial e a geração de emprego e renda. Mesmo assim, as estruturas de governança são exemplos das novas formas de participação, ainda que imperfeitas, que representam uma adaptação a uma nova situação decorrente da lenta perda de legitimidade de um modelo de desenvolvimento.

Finalmente, é necessário destacar a dificuldade em desenvolver o trabalho a partir dos conceitos de modernidade e modernização. As diferentes interpretações

dos autores citados e a falta de uma definição comum tornam a interpretação dos resultados e o desenvolvimento do trabalho mais difíceis. O viés institucional, isto é, a interação entre atores regulada pelas instituições que, por sua vez, mudam em função da perda ou do ganho de legitimidade, alterando ações e comportamentos legítimos dos atores é mais adequada ao instrumental teórico utilizado para a interpretação proposta para os resultados encontrados. Sendo assim, o funcionamento das estruturas de governança pode ser descrito mais pela inércia do que pela mudança institucional, evidenciando a convivência entre contrários tal como apontaram, por exemplo, Fernandes (2005) e Holanda (1995) para descrever o Brasil.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião pública**, Campinas, vol. 18, nº 2, p. 383-398, nov. 2012.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: Por uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BUCKLEY, W. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix; Editora da USP, 1971.

CARDOSO, F. H. **As ideias e seu lugar**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COMISSÃO NACIONAL DE CLASSIFICAÇÃO (CONCLA). Banco de dados. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

CROZIER, M; FRIEDBERG, E. **El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva**. México, D.F: Editorial Patria; Alianza Editorial Mexicana, 1990. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/251440542/Crozier-y-Friedberg-El-Actor-y-el-Sistema-Las-restricciones-de-la-accion-colectiva>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

DALLABRIDA, V.R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: **Conferência do desenvolvimento**, 2011, Brasília. Anais... Brasília: IPEA, 2011. Sem paginação.

DAVID, P.A. Path dependence in economic process: implications for policy analysis in dynamical system contexts. In: Dopfer, K. **The Evolutionary Foundations of Economics**. Cambridge University Press. Cambridge, 2005, p 149-194. Disponível em: <<http://www.cambridge.org>>. Acesso em: 17 mar. 2016.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.

DUBAR, C. Agente, ator sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. In: **Primeiro Congresso da Associação Francesa de Sociologia**, 2004, Paris. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/94289553/DUBAR-Claude-Agente-ator-sujeito-autor-Ator-agente-autor-do-semelhante-ao-mesmo-2004>>. Acesso em: 09 mar. 2011.

EISENSTADT, S.N. **Modernização: protesto e mudança**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

FAORO, R. A questão nacional: a modernização. **Revista Estudos Avançados**, n.14, v. 6, p. 7-22, jan/abr. 1992. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9563/11132>>. Acesso em: 25 set. 2017.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. São Paulo: Globo, 2005.

FIGUEIREDO FILHO, W.B. Estruturas de governança regionais, desenvolvimento sustentável e legitimidade: notas para a construção de um esquema de referência. **Revista de desenvolvimento econômico** – Universidade de Salvador, Salvador, n. 26, p. 136-144, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2299/1782>>. Acesso em: 25 jan. de 2013.

FIGUEIREDO FILHO, W.B. Estruturas de governança, cooperação e legitimidade na construção do desenvolvimento regional no interior do estado de São Paulo: algumas notas preliminares. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 20, no. 1, p. 52-68, jan./abr. 2015. Disponível em: <[http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/4133/pdf\\_18](http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/4133/pdf_18)>. Acesso em: 28 mai. 2015.

FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança no interior do estado de São Paulo: participação truncada e assimetrias de informação. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 1, p. 356-374, jan. 2019. ISSN 1982-6745. Disponível em: <<https://doi.org/10.17058/redes.v24i1.6524>>. Acesso em: 18 jan. 2019

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, no. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.

FREYRE, G. **Casa Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48ª Ed. São Paulo: Globo, 2003.

HALL, P.A.; TAYLOR, R.C.R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2013.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Edições FUNDAP, 1996.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, Vol. 24, no. 1 e 2, p. 10-22, jun. 2006. Disponível em: <<http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/243>>. Acesso em: 03 set. 2018.

PIRES, E. L. (coord); ÁVILA, H. D. D.; BRITO, C. C. T.; CAFFÉ, A.R.D; CASTRO, B.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; FUINI, L. L.; MAURO, A. C.; MENDES, E. L.; NASCIMENTO, J. F.; PERTILE, N.; RIBEIRO, J.R; ROSOLEN, V. S.; TOPPAN, R.; VERDI, A.R.  
**Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento**. Projeto de pesquisa, FAPESP (processo 2015 / 25136-8), 2015.

PIRES, E. L. (coord); ÁVILA, H. D. D.; BRITO, C. C. T.; CAFFÉ, A.R.D; CASTRO, B.; FIGUEIREDO FILHO, W. B.; FUINI, L. L.; MAURO, A. C.; MENDES, E. L.; NASCIMENTO, J. F.; PERTILE, N.; RIBEIRO, J.R; ROSOLEN, V. S.; TOPPAN, R.; VERDI, A.R.  
**Governança territorial no Brasil: especificidades institucionais, lógicas espaciais e políticas de desenvolvimento**. Relatório Final de Pesquisa, FAPESP (processo 2015 / 25136-8), 2018.

POZZI, E. **Giochi di guerra e tempi de pace. I war games nell'archeologia del sapere**. Enrico Pozzi, 1984. Disponível em: <<http://www.enricopozzi.eu/pubblicazioni/Lo%20sport%20tra%20natura%20e%20cultura/giochi.guerra.pdf>>. Acesso em: 05 abr. 2011.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: evolução e sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTOS, A. M. Democracia e valores cívicos: uma relação necessária? São Paulo, **Novos Estudos CEBRAP**, no. 69, p. 145-160, jul. 2004.

SCHAWARTZMAN, S. A educação básica no Brasil: a agenda da modernidade. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n.13, v. 5, p. 49-60, set/dez.1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v5n13/v5n13a03.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

TORRE, A. Conflitos e Governança dos territórios. **Raízes**, v. 28, no. 1 e 2, p. 109-120, jul. 2010. Disponível em: <<http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/305>>. Acesso em: 18 set. 2018.

VIEIRA, L. Sociedade civil e espaço global. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 08, no.4, p. 107-119, out/dez. 1996.

VEBLER, T. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. 2ª. Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

**Wilson B. Figueiredo Filho**. Doutor em Geografia. Academia da Força Aérea. Professor Associado II. Estrada de Aguaí, s/nº - Jardim Bandeirantes, CEP: 13631-750 – Pirassununga – SP. E-mail: wfigueirdo11@gmail.com

Submetido em: 19/05/2020

Aprovado em: 31/07/2020

Como citar: FIGUEIREDO FILHO, Wilson Bento. Algumas estruturas de governança no interior da Bahia, de Minas Gerais e de São Paulo: mais inércia institucional e menos modernização política entre 2002 e 2014. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 1009-1031, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15161>.

Fontes de financiamento: FAPESP, UNESP.